



Bruxelles, le 17 octobre 2023
(OR. en)

13996/23

LIMITE

MIGR 321
RELEX 1162
COAFR 363
MAMA 151
FIN 1031
NDICI 25
COASI 178

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Asile et migration: dimension extérieure – Document de réflexion

La gestion efficace des migrations est un défi européen qui appelle une réponse européenne collective. Outre les aspects internes, en particulier l'achèvement de la législation qui forme le pacte sur la migration et l'asile, il est essentiel de renforcer encore la coopération avec les principaux pays d'origine et de transit. L'accroissement du nombre d'arrivées dans l'UE ces dernières années et la pression qui en a découlé sur les systèmes de migration et d'asile nous ont rappelé l'importance que revêt la poursuite de ces efforts afin que nous puissions répondre plus efficacement à ces défis, de manière préventive et proactive.

Pour parvenir à une approche globale de la question des migrations, il faut combiner une action extérieure renforcée, un financement plus solide et plus efficace, des partenariats globaux mutuellement bénéfiques avec les pays d'origine et de transit, la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés, le renforcement des capacités de protection et de gestion des frontières des pays de transit, ainsi que des possibilités de migration légale, une protection plus efficace des frontières extérieures de l'UE, la lutte contre la criminalité organisée, y compris le trafic de migrants et la traite des êtres humains, la lutte contre l'instrumentalisation des migrations et l'intensification de la coopération en matière de retour et de réadmission.

Le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne, conjointement avec la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure, se sont attachés à renforcer la dimension extérieure de la politique migratoire de l'UE, en particulier depuis la crise migratoire de 2015. Depuis lors, la coopération avec les pays tiers s'est développée dans différents cadres tels que l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM), l'agenda européen en matière de migration et le cadre de partenariat pour les migrations, ainsi que, plus récemment, les partenariats mutuellement bénéfiques proposés dans le pacte sur la migration et l'asile.

Afin de renforcer la dimension extérieure de la migration, il convient de mobiliser de manière stratégique l'ensemble des ressources, politiques, outils et instruments, et l'UE et les États membres devraient œuvrer dans l'esprit Équipe Europe: viser la cohérence est essentiel et il faudrait s'y employer à tous les niveaux, dans l'ensemble des institutions et des États membres.

Sur cette base, la présidence espagnole estime que des efforts supplémentaires sont nécessaires aux niveaux politique, opérationnel et financier. À cet égard, les ministres sont invités à exprimer leur point de vue sur deux aspects: le renforcement de la mise en œuvre des outils existants, sur la base d'un modèle préventif et proactif, et le financement suffisant des actions dans ce domaine.

Optimiser la mise en œuvre de la boîte à outils de l'UE conformément au modèle préventif

Les discussions menées lors de la session du Conseil JAI du 28 septembre 2023 ont fait apparaître un soutien global à la suggestion de la présidence espagnole d'appliquer un modèle plus préventif dans la réponse pratique à la migration irrégulière, ainsi qu'un accord sur la nécessité de renforcer l'approche proactive.

L'ensemble des acteurs de l'UE, les institutions de l'UE comme les États membres, y compris dans le cadre de leur coopération bilatérale, ont déployé des efforts soutenus pour mettre en œuvre les différents objectifs de la politique migratoire extérieure. Nous avons mis en place une vaste "boîte à outils" pour assurer la traduction opérationnelle et la mise en œuvre de nos actions et priorités, comme indiqué ci-dessous.

En premier lieu, l'UE finance et participe à des **dialogues régionaux intergouvernementaux** sur les migrations, par exemple dans le cadre des processus de Prague, de Budapest, de Khartoum et de Rabat, et a mis en place des **dialogues de l'UE sur les migrations avec les pays d'origine et de transit**.

En outre, des **plans d'action** ont été élaborés pour dix pays d'origine et de transit prioritaires (Afghanistan, Bosnie-Herzégovine, Tunisie, Niger, Nigeria, Iraq, Libye, Maroc, Pakistan et Égypte). Par ailleurs, 24 **fiches d'action** ont été élaborés, énumérant les objectifs concrets de l'UE et des États membres et les moyens de les atteindre à court et moyen terme.

La boîte à outils de l'UE pour la politique migratoire extérieure de l'UE comprend également des **initiatives Équipe Europe**¹, qui visent à combiner les activités de l'UE et celles des États membres afin de mettre en commun les ressources et d'assurer une réponse plus efficace, plus coordonnée plus et globale de l'UE le long des principales routes migratoires.

Un instrument juridique spécifique pour améliorer la coopération en matière de retour et de réadmission a été intégré à l'**article 25 bis du code des visas**. Il prévoit la possibilité d'adopter des mesures restrictives en matière de visas applicables aux pays tiers qui ne coopèrent pas suffisamment en matière de retour et de réadmission, sur la base d'un rapport d'évaluation annuel et en tenant compte des relations globales de l'UE avec les pays tiers concernés. Des propositions de telles mesures ont été présentées pour le Bangladesh (2021), l'Iraq (2021), la Gambie (2021 et 2022) et le Sénégal (2022). Le Conseil a adopté des décisions formelles dans le cas de la Gambie (2021 et 2022). Le mois dernier, la Commission a présenté de nouvelles propositions concernant l'Éthiopie et la Gambie, la proposition concernant ce dernier pays visant à lever une partie des mesures restrictives adoptées à son encontre. Le mécanisme prévu à l'article 25 bis du code des visas s'est révélé être un outil efficace pour approfondir la participation et la coopération en matière de retour et de réadmission dans tous les cas de pays tiers pour lesquels il a été déclenché, même si la Gambie était le seul cas dans lequel des décisions d'imposer des mesures en matière de visas ont été adoptées. Jusqu'à présent, le fait de proposer des mesures restrictives en matière de visas a suffi dans la plupart des cas à améliorer la coopération. La coopération en matière de retour et de réadmission avec ces pays reste une priorité pour améliorer l'efficacité de la politique de l'UE en matière de retour.

¹ L'UE et ses partenaires africains ont lancé deux initiatives Équipe Europe axées sur les routes migratoires de l'Atlantique/la Méditerranée occidentale et de la Méditerranée centrale afin de conjuguer les efforts déployés par les États membres et l'UE pour relever les défis migratoires auxquels l'UE et ses partenaires d'Afrique du Nord sont confrontés.

En outre, les voies de **migration légale** constituent un élément important de notre approche globale de la gestion des migrations. À cet égard, des initiatives telles que les **partenariats destinés à attirer les talents** offrent la possibilité d'établir une coopération mutuellement bénéfique entre l'UE et les pays partenaires. Dans cette optique, la présidence espagnole organise à Madrid, les 16 et 17 novembre, une conférence de haut niveau du réseau européen des migrations, qui offrira un espace de discussion réunissant des orateurs et des experts de haut niveau de l'UE ainsi que de pays tiers participant à cette initiative.

Les **actions opérationnelles entreprises par des agences** de l'UE telles que Frontex, l'Agence européenne pour l'asile (AUEA) et Europol dans des pays tiers sont également des éléments essentiels de la boîte à outils de l'UE. Dans ce contexte, il convient d'encourager davantage les accords sur le statut et les arrangements de travail entre Frontex et les pays d'origine et de transit concernés. Les défis liés à la négociation de tels accords avec les pays tiers devraient également être examinés dans le cadre du débat sur la manière de faire progresser et de renforcer la dimension extérieure des agences de l'UE.

Parallèlement aux actions opérationnelles des agences de l'UE, il convient de renforcer encore l'importance qu'il y a à assurer une plus grande efficacité dans la mise en œuvre de la dimension extérieure de la migration sur le terrain, y compris par la participation des délégations de l'UE à la contribution proactive à cette mise en œuvre.

Au sein du Conseil, diverses structures, telles que le groupe "Aspects extérieurs de l'asile et de la migration", le groupe "Groupe "Intégration, migration et éloignement", le groupe "Visas" et le mécanisme de coordination opérationnelle pour la dimension extérieure de la migration (Mocadem), s'efforcent d'assurer la cohérence entre les discussions stratégiques dans ce domaine et les travaux opérationnels, y compris la mise en œuvre et le suivi.

Toutefois, pour faire face à la plupart des défis migratoires, l'UE a souvent réagi aux événements au lieu d'agir par anticipation. La présidence estime l'UE devrait devenir plus proactive et faire un usage optimal du cadre de partenariat mutuellement bénéfique pour mettre en œuvre l'action extérieure de l'Union européenne dans des pays clés. Dans ce contexte, nous devons évaluer si la boîte à outils est adaptée à un nouveau modèle, de type préventif, ou si les outils existants doivent être optimisés.

- *Les ministres sont invités à examiner la manière dont les outils actuels pourraient gagner d'une mise en œuvre plus efficace sur le terrain, y compris, entre autres, à travers le rôle des agences de l'UE et des délégations de l'UE, afin de renforcer la politique migratoire extérieure de l'UE selon un modèle préventif et une approche proactive.*
- *En ce qui concerne le retour et la réadmission, quelles mesures supplémentaires sont jugées les plus efficaces pour renforcer encore la coopération en matière de réadmission avec des pays clés, notamment le Bangladesh, l'Éthiopie, l'Iraq, le Sénégal et la Gambie?*

Un soutien financier plus solide, plus efficace et plus coordonné

L'objectif ultime de la dimension extérieure des politiques migratoires, comme indiqué dans les paragraphes précédents, est de mettre en place des partenariats globaux, durables et mutuellement bénéfiques avec les pays d'origine et de transit des migrants.

La réalisation de cet objectif nécessite un soutien politique, opérationnel et financier solide. Le financement de l'UE joue un rôle important dans la réponse de l'UE aux défis en matière de migration dans la dimension extérieure. Si le montant global du financement de l'UE consacré à l'asile, aux déplacements forcés et à la migration s'est accru, le niveau d'ambition, du point de vue tant quantitatif que qualitatif, ne répond pas encore à l'ampleur des défis dans le domaine de la migration. En un mot, il est jugé que davantage de fonds, une plus grande cohérence des financements et une mise en œuvre plus efficace et rationnelle sont nécessaires.

Dans cette optique, et sans préjudice des discussions en cours sur l'examen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP) actuel (ainsi que des discussions sur le prochain CFP), il est essentiel de parvenir à un financement plus important et de meilleure qualité pour la dimension extérieure de la migration, ainsi que d'assurer un cadre de financement durable au-delà de 2024, afin de rester crédible vis-à-vis des principaux pays tiers. Pour ce faire, il faudrait suivre une approche globale, tout en renforçant le soutien financier aux pays tiers pour les programmes, projets et actions liés à la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, à la gestion des frontières terrestres et maritimes et aux actions de recherche et de sauvetage (SAR).

Dans le même ordre d'idées, les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre effective d'initiatives telles que les plans d'action, les fiches d'action ou les initiatives Équipe Europe doivent être aussi adéquates, solides et efficaces que possible. Il paraît essentiel d'améliorer la coordination entre les décideurs politiques respectifs en matière de migration, d'une part, et ceux qui travaillent dans le domaine financier et budgétaire, d'autre part, en particulier à l'heure actuelle, dans le cadre du réexamen du CFP et des discussions sur le prochain CFP.

- *Dans le but d'assurer un cadre de financement durable à moyen et long terme, les ministres sont invités à réfléchir à la manière d'améliorer la dotation financière afin de mettre en place une dimension extérieure migratoire plus efficace, conformément au modèle préventif et à un cadre mutuellement bénéfique.*
- *Les ministres sont également invités à réfléchir à d'éventuelles améliorations des méthodes de travail actuelles afin de coordonner efficacement les aspects financiers des initiatives liées à la dimension extérieure de la migration.*